

Hagyományos elemek Közép- és Kelet-Európa új demokráciáinak alkotmányaiban

I. Jogállam a kommunizmus után?

Az 1989–90-ben Közép- és Kelet-Európában lezajlott változások legáltalánosabban úgy jellemezhetők, hogy ezek az országok az autoritáriánus vagy diktatórikus berendezkedéstől a jogállam felé fordultak. De mit is jelent ez az általános kijelentés? Először néhány általános megjegyzéssel és megfontolással közelítek a kérdéshez, majd gyakorlatibb szempontból megvizsgálom a közép- és kelet-európai demokráciák alkotmányainak hagyományos elemeit. Itt az a fő kérdés, hogy miként változtak meg az alkotmányosság hagyományos keretei (pl. az államszervezet, a kormányforma, alapjogok stb.) az átmenet során?

Elemzésem szélesebb, mint a hagyományos alkotmányjogi megközelítés, amennyiben a politológiai nézőpontot is érvényesíti.

Csak azoknak az alkotmányoknak van közükhöz az alkotmányossághoz és a jogállamisághoz, melyek normatív és előíró jellegűek, jogilag kikényszeríthetők, tartalmazznak olyan alkotmányos eszközöket, mint a jogok katalógusa, a kormányzat jog alá rendelése, hatalommegosztás, független bíróság. Az alkotmány önmagában – szűk értelemben – nem több a társadalom hatalmi viszonyainak és a kormányzati funkcióknak intézményes elrendezésénél. Finer klasszikus meghatározása szerint: "Az alkotmányok olyan szabálykódexek, melyek a funkciók, a hatalom és a kötelességek elosztását kívánják megvalósítani különböző kormányzati intézmények és tisztségviselők között, és meghatározni ezek és a közösség viszonyát."¹ Az alkotmányosság viszont jóval több a hatalmi viszonyok intézményes elrendezésénél. Az Emberi és Polgári Jogok francia nyilatkozatának ünnepélyes megfogalmazása szerint "annak a társadalomnak, ahol a jogokat nem biztosítják, vagy ahol a nincs hatalommegosztás, nincs alkotmánya", ma is érvényes. És ez többek közt magába foglalja azt az elméletet, hogy a többséget korlátozni kell az egyéni jogok védelme érdekében.²

Az elmúlt évtizedek úgynevezett szocialista alkotmányai egyáltalán nem feleltek meg ezeknek a követelményeknek.³ Mára a közép-kelet-európai országok új alkotmányos rendszereket állítottak föl, és többé-kevésbé készek a nyugati alkotmányos

¹ Finer, S.E., *Five Constitutions*. New York: Penguin, 1979. 15.

² Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth, 1977. 142.

³ Finer, 77.

modellek elfogadására. Együttal visszatérnek a jogállamiság és a hatalommegosztás klasszikus eszményeihez is.

1. A jogállamiság változó eszménye

Mielőtt közelebbről megvizsgálánk a közép- és kelet-európai országokban végbement demokratikus változásokat, figyelmeztetnünk kell arra, hogy magának az alkotmányosságnak a klasszikus vonásai számos alapvető változáson mentek keresztül a nyugati demokráciákban is. Az egyik ilyen módosulás a hatalommegosztás rendszerében következett be az alkotmánybíráskodás megnövekedett szerepének köszönhetően. A huszadik század végén félrevezető lenne a hatalommegosztásról abban a keretben gondolkodni, amelyben Locke, Montesquieu vagy Benjamin Constant tették.

A modern társadalomelméletek a modern, nyugati típusú társadalmak egyik vonásaként a jogrendszer autonómiáját hangsúlyozzák. Általában a jogrendszer önállóságát elválaszthatatlannak tartják a jogállamiságtól. Természetesen lényeges történelmi eltérések állnak fenn a *Rule of Law* angol koncepciója, az alkotmányosság (*constitutionalism*) amerikai modellje, és a *Rechtsstaat* német fogalma között. A II. világháború után ezeket az eltéréseket némileg egységesítette a nyugati demokráciák általános mintája, s ezt követnék napjainkban a volt kommunista országok is. A jogállamiság fő vonásait – különös tekintettel a jog autonómiájának kérdésére – a következőkben foglalhatjuk össze:

1. a jogrendszer autonómiája: a jog és a politika elválasztása;
2. hatalommegosztás: a törvényhozó, a végrehajtó, és a bírói hatalom megkülönböztetése;
3. a jogi normák általánossága: az elvont, általános szabályok mindenkire egyformán vonatkoznak;
4. a formális és eljárási igazságosság érvényesülése;
5. az egyéni jogok jogi védelme.

Itt és most azt szeretném aláhúzni, hogy a fejlett nyugati – lényegében jóléti – társadalmak, épp e jóléti jellegüknél fogva, jelentősen módosították a jogrendszereket. Azon kortársi társadalom- és jogelméletek közül, melyek a modern társadalmak fejlődését próbálják magyarázni, csak egyet emelek ki. Jürgen Habermas bírálja a német szociális és demokratikus jogállamot (*sozialer und demokratischer Rechtsstaat*), mert a jogi szféra terjeszkedése párhuzamosan erősödik a jóléti állam politikai beavatkozásának növekedésével. Az állam új intézményeket hoz létre a társadalmi integráció erősítésére, de ezek az intézmények nem a "megértés", hanem a pénz és hatalom eszközével dolgoznak, mely dezintegráló eredményekhez vezet. A jóléti állam e kettősségére jó példaként szolgál a család vagy az iskolai nevelés, aholis a jogvédelem kiterjesztése és a jogok érvényesítése a bürokratikus és a bírói beavatkozáshoz vezetnek. Ez összefügg "az életvilág gyarmatosításának" Habermas által problematizált általános tendenciájával. Ez a jogrendszeren belül a jog formális racionalitásának válságához vezet, és a formális jog materializálásához (*Materialisierung des Formalrechts*). A jog materiális racionalitása a jóléti állam

eszköze, amit a partikularitás terjedése, a normák instrumentális értelmezése, és a korábban autonóm társadalmi folyamatok jogivá alakítása jelez.⁴

Ami az új demokráciák alkotmányozási folyamata számára ebből elsősorban fontos és tanulságos lehet, az az, hogy az alapértékek tekintetében valamilyen társadalmi konszenzusra kell jutni, mert ez elengedhetetlen a társadalmi integrációhoz. A társadalom által osztott alapértékeket illető konszenzus követelményét Parsons fogalmazta meg (noha a problémát már Durkheim felvetette). Parsons szerint a normatív struktúrák hierarchiája a következőkből áll:

1. egyéni szerepek,
2. kollektívák,
3. társadalmi normák (köztük a jog),
4. értékek ("a kívánatos társadalomról a tagok által közösen vallott elképzelések").⁵

Egyfelől ez azt jelenti, hogy a normák a társadalom által vallott közös értékek speciális alkalmazásai, másfelől a jogot a társadalom értékei határozzák meg. A jog ideális működése feltételezi az alapvető értékeket illetően kialakított társadalmi egyetértést, és ez vonatkozik a jog erőszak-alkalmazó mechanizmusaira is.

Mélyebb filozófiai szempont alapján is igazolható a közös alapértékek fontossága. Michael Oakeshott hívja föl a figyelmet arra, hogy azoknak a társadalmaknak, azoknak a "társulási módoknak", ahol csak "Cél, Terv, Politika és Hatalom létezik, semmi közük a jogállamisághoz".⁶ A jogállamiság erkölcsi társulást kíván, "az emberi lények kapcsolatának olyan megfogalmazását, melyben bizonyos feltételek kölcsönös felismerése nemcsak kijelöli a magatartásokban az erkölcsi jót és a rosszat, de kötelezettségeket is előír... Ezek a feltételek nem eszközjellegűek, és nincs is önálló tartalmi céljuk."⁷

2. Összetett kihívások a posztkommunista államok előtt

A társadalomelméletnek különböző stratégiákat kell kidolgoznia, hogy megkönnyítse a volt szocialista országoknak a jogállamiságba való átmenetét. A térség országainak a következő nehézségekkel kell egyidejűleg szembenéznük.

1. Az első feladat a jogállamiság elvének megvalósításával kapcsolatos. Ez a nyugati országokban többnyire fokozatos és szerves fejlődéssel alakult ki. A posztkommunista országokban, épp ellenkezőleg, a jogállamiság kiépítése gyors és hirtelen váltással és a bürokratikus szocializmussal történő szakítás révén ment végbe, vagyis eltöröltek egy legalább negyven éve meggyökeresedett rendszert.

2. Másodsorban szembe kell nézni azokkal a nehézségekkel, amelyek általában jelentkeznak a komplex modern társadalmakban, így például környezetvédelmi, technológiai és információs problémák, a szabályozási válság, stb.

3. A térség országai számára a piacgazdaságra való átmenet sokkal nagyobb nehézségeket jelent, és kevésbé valószínűsíthető meg minták alapján, mint az alkotmányos demokráciára való áttérés, és ennek a folyamatnak a társadalmi ára igen magas.

⁴ Habermas, Jürgen, *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp, 1981. 530-541.

⁵ Parsons, Talcott, *Sociological Theory and Modern Society*. New York: Free Press, 1967, 3-24.

⁶ Oakeshott, Michael, *On History and Other Essays*. Oxford: Basil Blackwell, 1983. 125.

⁷ Oakeshott, 132.

4. A szabadságukat visszanyert országok rengeteg energiát szenteltek, és többnyire hiábavalóan, a múlttal való elszámolásra: az előző rendszerben elszenvedett vagyoni és egyéb sérelmek kárpótlására, a titkosügynökök és a politikai bűnöket elkövetett személyek azonosítására. Ezek nem segítették elő a polgárok múlttal való megbékélését, hanem éles vitákat és nézeteltéréseket váltottak ki.

5. A térség egyes országai még az új állam alakításának gondjával is szembekerültek (a volt-Szovjetunió, Jugoszlávia, Csehszlovákia).⁸

Vagyis ezek az országok nem tehetnek mást, mint egyidejűleg intézményesíteni a jogállamiságot és válaszolni a modern társadalmak szabályozási válságára, és valamiképp megbirkózni a többi nehézséggel is.

A kommunizmus bukásának egyik lényeges sajátossága volt az autoritárius jogrendszernek demokratikussal történő felváltása. A közép-kelet-európai rendszerváltásban a "demokratikus jogrendszer" fogalma alatt a következőt érthetjük:

- formális (intézményi-eljárási) szempontból a jogállamiság és az *alkotmányosság* követelményeinek teljesítése;
- alapvető *demokratikus* értékek (mint a szabadság és egyenlőség) tartalmi megvalósítása.

A jognak az erőszak fölötti győzelme Közép-Kelet-Európában ma részben tény, részben megvalósítandó eszmény, mely magában foglalja a következőket:

- az emberi jogoknak jogi eszközökkel történő védelme,
- a kormányzat és általában a politikai élet jog általi korlátozása,
- az erőszak kizárása a politikai életből,
- a politikai folyamatok jog általi szabályozása,
- a visszaható hatályú szabályok alkalmazásának tilalma.

Fenti ideálok ellenére az alkotmányosságot súlyosan fenyegető veszélyek folyamatosan jelen vannak a régióban. A kommunizmus bukása után egyhangúlag csendült föl a jogállamiság dala, és minden ország jogállamnak hitte és hirdette magát. De a jogállamiság több mint retorika, intézményi és jogi garanciákra épül, és a nyugati demokráciákban tiszteletben tartott normáknak kell megfelelnie. Az alkotmányosságot leginkább veszélyeztető jelenségek a nemzetiségi és etnikai viszályok, melyek a volt Szovjetunió és Jugoszlávia egyes utódállamaiban fegyveres konfliktusokhoz, véres háborúkhoz vezettek. De nem becsülhetők le másféle veszélyek sem.

II. Az alkotmányok hagyományos elemei

A közép-kelet-európai régió alkotmányos dokumentumai különféle kérdéseket szabályoznak, de szükségszerűen foglalkoznak – sőt még "fiktív" szocialista formájukban is foglalkoztak – a következőkkel:

- Az állam jellegének meghatározása (szuverenitás, köztársasági forma, függetlenség, jogállamiság, stb.). E téren a rendszerváltás után radikális változások következtek be.

- Az állam szerkezete és működése. A törvényhozás, a kormány, az igazságszolgáltatás, és más állami szervek szabályozását a szocialista alkotmányok is

⁸ A három utóbbi nehézséget említi Jon Elster, "Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea", Public Administration 1993 (vol. 71), 170.

tartalmazták. Megvizsgálható, hogy ezen rendelkezések tartalma miként változott meg az új vagy módosított alkotmányokban.

– A szocialista alkotmányok az állampolgári jogok hosszú listáját tartalmazták, és formálisan biztosították őket, de a valóságban alig vagy egyáltalán nem számítottak, és a jogalkotás rendre megfaragta a deklarált jogokat. Itt ismét csak tartalmi változás következett be a rendszerváltás után. Az emberi jogok védelmének speciális biztosítékai nem léteztek a szocialista alkotmányokban, ezért azokat itt nem tárgyalom. (Csak Jugoszláviában és tagállamaiban működtek korlátozott hatáskörű alkotmánybíróságok a hatvanas évek óta, és Lengyelországban állítottak fel hasonló Alkotmánybíróságot 1982-ben.)

1. A hatalmi ágak

A marxizmus-leninizmus elméletileg tagadta a hatalommegosztást, és a szocialista alkotmányok gyakorlatilag megvalósították a központosított és egységes hatalmi szerkezetet, amelyben az alkotmányos díszlet csak a kommunista párt korlátlan uralmát szolgálta. Ezek az alkotmányok a parlamentnek óriási hatalmat adtak, de két tényező jól mutatta e rendszer autoritáriánus jellegét: először is, a választások nem voltak szabadok, és tiltották politikai pártok alakítását; másodsor, a parlament széles jogkörét, beleértve a törvényhozást is, nem maga a parlament gyakorolta, hanem átruházták a helyettesítő testületre. Ezek az elnökségek, elnöki tanácsok vagy államtanácsok helyettesítették a választott testületeket, és végrehajtó hatalmat is gyakoroltak (törvények végrehajtása, nemzetközi kapcsolatok, kinevezések stb.).⁹ Ezek a testületek szimbolikusan is koncentrálták a végrehajtó hatalom, az államfő és a törvényhozás hatáskörét.

A rendszerváltás eltörölte mindezeket a szervezeteket mint a központosított és egységes hatalom szimbólumait. Két alapvető változás állt be e téren. A politikai rendszer plurálissá és demokratikussá alakult át, ahol szabadon alakíthatók politikai pártok, a választások szabadok; az alkotmányos elrendezés ennek megfelelően megvalósítja a hatalommegosztás és a hatalmi ellensúlyok elvét. Egyes új alkotmányok kifejezetten kijelentik, hogy az államszervezet a hatalommegosztásra épül; mások az elvet külön említés nélkül alkalmazzák. Az Orosz Föderáció Alkotmányának 11. szakasza kinyilatkoztatja, hogy az Orosz Föderációban az államhatalmat az elnök, a szövetségi gyűlés, a kormány, és a bíróságok gyakorolják. A cseh alkotmány 2. szakasza szerint az államhatalmat a törvényhozó, végrehajtó és bírói testületek gyakorolják. A többi alkotmány nem ilyen kifejezett. A magyar alkotmány nem deklarálja a hatalommegosztás elvét, de a hatalmi ágakra vonatkozó szabályok megvalósítják azt. A szlovák, a lengyel, a román alkotmányok szintén mellőzik a hatalommegosztás elvének kinyilvánítását. Az alkotmányos gyakorlat fogja bebizonyítani, hogy az új és módosított alkotmányok alapján miként működik a hatalommegosztás elve. Néhány előzetes kérdés.

1. Van-e a posztkommunista államokban a hatalommegosztásnak koherens elmélete?

⁹ Sergio Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa Centro-Orientale*. Bologna, Il Mulino, 1993. 84-86.

2. Mért kerül el az alkotmányok többsége a hatalommegosztás elvének kinyilvánítását?

3. A hatalmi ágak hatáskörét szabályozó normák feloldották-e a kommunizmustól örökölt központosított hatalmi rendszert? Kellő biztosítékokat nyújtanak-e az egyes hatalmi ágak függetlenségére, vagy csak deklaráció szintjén maradnak (például a bírói függetlenség esetében)?

4. Tekintettel vannak-e az új alkotmányok arra, hogy a huszadik század végén a hatalommegosztás jelentése és tartalma alapvetően megváltozott?

Hipotézisként azt fogalmaznám meg, hogy a hatalommegosztásról idejétmúlt és a kontinentális európai politikai rendszerekben ritkán vagy sosem megvalósult eszmék forognak az új demokráciákban.¹⁰

Az új alkotmányok másik különös sajátossága az a bizonytalanság, ami az egyes hatalmi ágak tényleges felépítése körül uralkodik. A legtöbb alkotmányban a hatalmi ágak majd mindegyike – sokszor ésszerű indok nélkül – megkettőződött: a törvényhozás a kétkamarás rendszer révén, a végrehajtó hatalom megoszlik a kormány és az elnök között, a bírói hatalom pedig a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság között.

Különösen kétes filozófiára épül a kétkamarás rendszer. A második kamarák különböző szerepet játszhatnak.

a) Néha csak az első kamara pusztá megkettőződését jelentik. A Cseh Köztársaság Alkotmánya rendelkezik a Szenátusról (a gyakorlatban még nem került megválasztásra), amelynek tagjait többségi elv alapján választják, szemben az alsóházban érvényesülő arányossággal. A Szenátus megvitathatja a törvénytervezeteket, és vissza is küldheti a képviselőháznak. Ebben az esetben abszolút többséggel erősítheti meg az alsóház a törvényt. A második kamara szerepe nem több a törvényhozás lelassításánál. Hasonló a román államszervezet is. Lengyelországban a Szenátus tartalmi jogosítványokkal rendelkezik, de alapfeladata ott is a törvényhozási eljárás ellenőrzése. A Szejm kétharmados többséggel bírálhatja felül a Szenátus vétőjét.

b) Föderális államok esetében a második kamaráknak a szövetségi szerkezetből fakadó önálló szerepük van. Az Orosz Föderációban a második kamara léte magától értetődő és logikus. A Szövetségi Tanács az Orosz Föderációt alkotó egységek két-két képviselőjéből áll (95. §). Hatásköre (102. §) is sajátos, például a föderáción belüli határmódosítások, az elnök elleni eljárás, kinevezések, stb.

c) Korporatív jellegű második kamarák. A szlovén Nemzeti Tanács tagjai a munkaadók, a munkavállalók, földművesek, kisiparosok, szabadfoglalkozásúak, non-profit szervezetek és a helyi érdekek képviselőiből állnak.

Az új demokráciák kétkamarás megoldásainak értékelése azt mutatja, hogy különféle megoldásokat választottak, és igazán csak a föderációknak van szükségük a második kamarára. Egyébként az érdekek hangsúlyosabb képviseletét szolgálják, mint a korporatív megoldásnál, vagy a törvényhozási munka minőségét, ha nem is hatékonyságát törekszenek javítani. Ez utóbbi esetekben kétkem, hogy valóban fontosak lennének a második kamarák.

¹⁰ Erre világít rá Sajó András is, *Az önkorlátozó hatalom*, Budapest, KJK-MTA ÁJI, 1995, 103-144.

2. Parlamentek

A szocialista ideológia és alkotmányjog a parlamentet tartotta az állam legfőbb szervének, mely a hatalom monopóliumával rendelkezett. A parlament szupremáciájának elve természetesen csak az államszervezetben érvényesült, és nem érintette a kommunista párt vezető szerepét. Egyébiránt a szocialista államszervezet a hatalom oszthatatlanságának és egységének elvére épült, ami leginkább a hatalom "osztályjellegében" fejeződött ki. Az elv a legfőbb képviseleti szerv felsőbbségében öltött testet, mely hatalmát minden alkotmányos korlát nélkül gyakorolhatta.

Természetesen ez a szerv is a marxista-leninista párt vezető szerepének szolgálatára volt hivatott, amit néhány alkotmány kifejezetten hirdetett. A hatalom egysége mellett a szocialista államszervezet másik alapelve a népszuverenitás volt. Mindkét elv a parlament szupremáciáját támasztotta alá, mely egyszerre volt az államhatalom és a népképviselő legfőbb testülete. Mindezen elméleti tételeket az alkotmány szövege kivitelezte a gyakorlatban.

A rendszerváltás során a parlamentek gyökeres változáson mentek keresztül. Mindenekelőtt a politikai rendszer immár nem az egyetlen párt korlátlan hatalmát szolgálja, hanem plurális többpártrendszerre alakult át, annak minden következményével együtt. Azután a rendszer a hatalommegosztás elvére épül. A magyar Alkotmány módosítása példázza ezt. Az eredetileg 1949-ben elfogadott szöveg szerint az országgyűlés gyakorolta a népszuverenitásból eredő összes jogot. Az 1989. évi módosítás után az Országgyűlés egyike a népszuverenitásból eredő jogokat gyakorló szerveknek. Ez alapvető változást jelent az Alkotmány filozófiájában, hiszen eszerint a Magyar Köztársaság alkotmányos rendje a hatalommegosztás elvére épül. Ez természetesen megfosztotta az országgyűlést elméletileg abszolút hatalmától. A népszuverenitás alkotmányi jelentése is alapvetően megváltozott:

"A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja." [2. §, (2) bek]

Ez a megfogalmazás aláhúzza, hogy a képviseleti demokrácia szervei mellett az új alkotmányos rend támaszkodik a közvetlen demokratikus eljárásokra is, mint a népszavazás és népi kezdeményezés.

Mégis, a közép-kelet-európai országokban e téren is kísért a szocialista múlt. A parlamentek alkotmányos hatalma három területre összpontosul: a törvényhozásra, a kormányzati politika általános irányának meghatározására, és a vezető állami tisztségviselők megválasztására. A hatáskörök e három csoportja meglehetősen nagy hatalommal ruházta fel a parlamentet. Így majd minden fontos jogosítvány a kezében összpontosul, még ha a parlamenti többségi akarat többféle módon is korlátozható: egyebek között az alapvető törvények meghozatalának minősített többséghez kötése, a köztársasági elnök törvényhozást ellenőrző jogosítványai, vagy az Alkotmánybíróság által végzett alkotmányossági szempontú felülvizsgálat említhető.

Összefoglalva tehát a parlament hatalma, a hatalommegosztás elvének érvényesülése ellenére, általában nagy, és az új alkotmányos rendszerek sokat megőriztek a törvényhozó hatalom szupremáciájának korábbi megoldásából. Mégis, az új alkotmányok alaposan korlátozzák a nép által választott testület mindenhatóságának "ősdemokratikus" modelljét, amely a kommunista országokban az egypárti uralommal tökéletesen összeillett. A régió országainak történelmi tapasztalatai lejáratták a parlamenti mindenhatóság eszméjét.

Némely alkotmány nem tesz világos különbséget a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között. A magyar országgyűlés például sajátos jogköröket örökölt az Alkotmány korábbi szövegéből. A 19. § (2) bekezdése szerint "az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit." Az Országgyűlés hatáskörében egyebek között meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét, megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását, vagy éppen a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett – javaslatára feloszlatja azt a helyi képviselőtestületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes.

A magyar és a lengyel alkotmány esetében érthető, hogy a régi alkotmányos szöveg maradványai is befolyásolják a vonatkozó szabályozást, de meglepetésre egyes új alkotmányok hasonlóképpen bizonytalanul szabályozzák a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyát, és a legvilágosabban az új román alkotmány különíti el a hatalmi ágakat.¹¹

Az örökölt hatáskörök mellett a parlamentek az átalakulás folyamán új feladatokkal is gazdagodtak. Mint a közép-kelet-európai parlamentek egyik elemzője írta: "A posztkommunista időszak kezdetén a parlamentek egyszerre szolgáltak a politikai változások szimbólumaként és intézményi kifejeződéseként... Valamennyi közép-kelet-európai államban a parlamentet tekintették a demokrácia lényegi intézményének."¹² A parlamentek és a politikai pártok váltak az átmenet során a demokráciát megszilárdító tényezőkké. De ez a folyamat nagyon sok vonatkozásban kiegyensúlyozatlan, és ez vezetett a parlamentek tekintélyének drámai csökkenéséhez, és világossá vált, hogy a parlamenti elitek nem helyettesíthetik hosszú távon a civil társadalom tevékenységét.

3. Parlamentáris vagy elnöki rendszer, és a kettős végrehajtó hatalom kérdése

Az alkotmányjogászok és a politikatudósok körében hosszú ideje folyik vita a parlamentáris, illetve a prezidenciális rendszer előnyeiről és hátrányairól.¹³ A parlamentarizmus és a prezidencializmus közötti immár klasszikusnak tekinthető vita a közép-kelet-európai országokban is fellángolt.¹⁴ Általánosságban a közép-kelet-európai országok a parlamentarizmus mellett döntöttek, és még az elnöki intézmény bevezetése is – Csehszlovákia és Románia kivételével – újdonságnak számított. Időközben a köztársasági elnökök szinte valamennyi országban az eredeti helyzetet a maguk javára próbálták meg módosítani. Egyes tudósok szerint sok közép-kelet-európai állam valahol a klasszikus parlamentáris és prezidenciális rendszer között helyezkedik el,

¹¹ Bartole, 106-107.

¹² David Judge, "East Central European Parliaments: The First Steps", in *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies, 1994, 25.

¹³ Juan Linz, *The Failure of Presidentialism*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994; Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

¹⁴ A magyar szakirodalomban a Politikatudományi Szemlében folyt erről vita 1992-ben. Saját hozzászólásom e kérdéshez: *Prezidenciális vagy parlamentáris demokrácia - választhat-e Közép-Európa?*, *Politikatudományi Szemle* 1992/2, 167-176.

egyfajta "fél-prezidencializmus".¹⁵ Én nem mennék ilyen messze, bár kétségtelen a köztársasági elnökök ambíciója hatalmuk kiszélesítésére.

A következő, gyakran ellentmondó tényezők befolyásolják az egyes országok választását e dilemmában:

- a köztársasági elnöki intézmény hagyománya (különösen Románia és a volt Csehszlovákia esetében), illetve e hagyomány hiánya,

- a társadalom kifejezett igénye az erős vezető vagy a patriarchális tekintély iránt,

- vagy épp ellenkezőleg, félelem egy ember uralmától. Ezen és más tényezők összhatásából alakult ki az erőviszonyok sokfélesége. Két tényező határozza meg, hogy az elnöki hatalom erős-e vagy gyenge. Az egyik a köztársasági elnök megválasztásának módja (közvetlen népi választás vagy közvetett a képviselők által). A másik a köztársasági elnök hatásköre a következő területeken:

- honvédelem és külpolitika,
- a kormány kinevezése és felmentése,
- a parlament feloszlata,
- állami tisztségviselők kinevezése a kormány ellenjegyzése nélkül,
- jogosítványok a szükségállapot kihirdetésére és idején.¹⁶

A köztársasági elnök hatalmának szabályozása nemcsak sokféle lehet, hanem gyakran homályos is. Ezért az egyes megoldások jellemzése nem könnyű. Az orosz elnöki hatalom határozottan erős, néhányan egyenesen "szuper-prezidencializmust" emlegetnek. Jugoszlávia két volt köztársasága az új alkotmányban az elnöki rendszert választotta: Szerbia és Horvátország (1990-ben, illetve 1991-ben), és így óriási hatalmat adott a köztársasági elnökök kezében.¹⁷ A közvetlenül választott román és lengyel elnök is erős jogosítványokkal rendelkezik. A lengyel elnök hatalma különösen a kormányalakítás terén jelentős, a törvényhozás csak kétharmados többséggel bírálhatja felül vétőjét, és jogában áll a parlament feloszlata, ha az nem jut az elnökkel dűlőre a költségvetés kérdésében. A román alkotmány – a franciához hasonlóan – szemi-prezidenciális rendszerű. Bulgária és Szlovénia a parlamentáris rendszert választotta, meglepő módon az államfő közvetlen választásával ötvözve. A Cseh Köztársaság, Szlovákia és Magyarország tisztán parlamentáris rendszerek, habár az elnöki jogkörök homályos, nem egyértelmű meghatározása lehetőséget nyújt a köztársasági elnököknek, hogy nagyobb hatalmat követeljenek.

A térség alkotmányos rendszereiben nem világos a választás a köztársasági elnök megválasztásának módját illetően, és az elnöki jogkör megállapítása terén sem. Több országban folyamatos konfliktus alakul ki a parlament és az államfő, vagy a kormány és a köztársasági elnök, a végrehajtó hatalom két pólusa között. Úgy tűnik, hogy a vegyes elnöki és parlamenti rendszer vagy a szemi-prezidencializmus, és a végrehajtó hatalom megkettőzése terjedt el a közép-kelet-európai demokráciákban. Ez előnyökkel is járhat, különösen egy népszerű elnök esetében, aki alkalmas a nemzeti egység képviselésére, sokkal nagyobb tekintélynek örvend a társadalom előtt, mint a többi politikai tényező, és ellensúlyozhatja a többi hatalmi ágat. De mindent összevetve, az államfői szerep és hatalom rendkívül változékony és bizonytalan a

¹⁵ Judge, 27.

¹⁶ Elster, 196.

¹⁷ Tibor Varady and Nenad Dimitrijevic on Ex-Yugoslavia, *East European Constitutional Review*, Fall 1993/Winter 1994, 79.

legtöbb országban, és egyre növekvő távolság tapasztalható az államfők formális és informális hatalma között. Feltételezhetően az új demokráciák intézményrendszerének ez a része fog további változásokon átmenni a közeljövőben.¹⁸

4. A végrehajtó hatalom

Érdekes módon a végrehajtó hatalom, a kormány működésének kérdése szemmel láthatóan jóval kevesebb érdeklődést vált ki tudós körökben, mint a parlament vagy az államfő jogállása. Ez annál is inkább meglepő, mert az országot végül is a kormány irányítja. Az érdektelenségre magyarázat lehet, hogy az átalakulás során a parlamentek kerültek az új politikai rendszer középpontjába; az államfők sokkal népszerűbb szerepet alakítanak, mint a kormányfők, és ráadásul, sokkal izgalmasabb elméleti kihívás a köztársasági elnök alkotmányos helyének kijelölése, mint a végrehajtó hatalommal foglalkozni. A képviselői-törvényhozó szerv elsődlegessége oda vezetett, hogy a végrehajtó hatalom stabilitását is fölállozták vagy a kormány meggyengítése révén, vagy a végrehajtó hatalomnak az államfő és a kormány közötti bizonytalan megosztása útján. A valóságban a kormányok fennmaradása sokkal inkább függ a mögöttük álló többség tartósságától, semmint az alkotmányos elrendezéstől. A megosztott, fragmentálódott parlamentek gyenge kormányt eredményeznek. A térség egyetlen kormánya, a magyar, tudott négy évig hatalmon maradni. Igaz, a magyar Alkotmányban a konstruktív bizalmatlanság intézménye erősíti a kormányt. Bulgáriában is az alkotmányos rendelkezések a stabilitás irányába hatnak. Mégis, a lényeg a kormányzati többség szilárdsága.

5. Alapvető jogok

A régió valamennyi országa újrafogalmazta az emberi jogok alkotmányos szabályozását. Az emberi jogok esetében a szocialista alkotmányok képmutatása megdöbbentő volt. Az emberi jogok hosszú listáját tartalmazták, anélkül, hogy megvalósulásuk garanciáját is nyújtották volna. Ezért az alapjogok esetében nem annyira az adott jogok nyelvi megfogalmazása a lényeg, hanem védelmük biztosítékai. Az emberi jogok az új alkotmányok valódi tesztjei: kérdés, hogy valóban fontosak, és a joguralom megvalósítását szolgálják-e, vagy csak írott deklarációk, melyek érdektelenek az emberi jogok tényleges védelme szempontjából, és csak a hatalmi viszonyok nyers valóságát elfedni kívánó propagandacélzatot szolgálnak. A kérdés attól rendkívül kényes, hogy nagyon nehéz sokszor annak megítélése, hogy egy állam tiszteletben tartja-e az emberi jogokat. Az emberi jogok nemzetközileg elfogadott mércékké váltak, mégis, az egyes országok emberi jogi gyakorlatában nagy az eltérés. Ismételten képmutatáshoz vezet, ha valamely ország más országok emberi jogi helyzetét firtatja, miközben alapvető nemzetközi jogi dokumentumokat nem ratifikál.

A kétségtelenül alkotmányos demokráciák alapvetően különböznek egymástól az emberi jogok védelmének módozatában. Tehát nagyon óvatosan lehet csak

¹⁸ A Chicagói Egyetemen kiadott East European Constitutional Review különszámot szentelt a posztkommunista elnöki hatalom kérdésének (Fall 1993/Winter 1994), és egy átfogó táblázatot is közölt a közép-kelet-európai államfők jogköréről.

véleményt formálni arról, hogy milyen egy másik országban az emberi jogok helyzete. De ez az elővigyázatosság nem akadályozhatja meg azt, hogy őszintén néven nevezzük, ha valamely ország visszaéléseket követ el, és az emberi jogok hangzatos alkotmányi deklarációja mögé bújik a valós helyzet leplezése érdekében. A szocialista tapasztalat nagy tanulsága, hogy a szavak önmagukban már nem elégségesek, hisz egy autoritáriánus rendszer kikiáltható demokráciának, az alkotmányok az emberi jogok hosszú listáját tartalmazhatják, noha egyiket sem tartják be, valaki fennhangoztathatja a jogállamiságot, és közben önkényuralmat gyakorol. Az alkotmányosság megteremtése érdekében kifejtett tudományos és gyakorlati törekvéseink kiüresednek és értelmetlenné válnak, ha megengedjük a szavakkal történő visszaélést, és egyes országok saját magukról adott önértékelését készpénznek vesszük.

Az alapjogok új alkotmányi szabályozásának kérdései közül hármat emelek ki.

a) Az alapjogok új katalógusának egy fontos vonása, hogy a mögöttes filozófiában nagy változás következett be. A szocialista alkotmányok csak az "állampolgári jogok" kategóriáját ismerték, míg az új alaptörvények az elidegeníthetetlen és sérthetetlen "emberi jogok" eszméjét tükrözik. A szocialista ideológia elutasított olyan megközelítéseket, mint a "veleszületett és elidegeníthetetlen" emberi jog. A változást jól jelzi a magyar Alkotmány, mely elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

b) Az emberi jogok tényleges védelmének másik fontos mutatója az intézményi rendszer. A szocialista országok jól bevált gyakorlata szerint az alkotmányban biztosított jogokat a törvényhozás vagy a jogalkotás még alacsonyabb szintje korlátozta. Kétségtelen, hogy a nemzetközi emberi jogi dokumentumok az eltérő országok közötti kompromisszum érdekében hasonló technikát követnek, és a jogok köréből is korlátozhatók. De egyes alkotmányok nyelvhasználata a régebbi megoldásokra emlékeztet. Különösen a román és a bolgár alkotmány teszi lehetővé a korlátozásokat, a nemzetbiztonság, a közegészség és a közérköcsök mellett mások legitim érdeke alapján is. A magyar Alkotmány viszont 1990 óta tartalmaz egy olyan klauzulát, mely szerint "a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja."

c) Végül az alkotmányozóknak el kell dönteniük, hogy a szociális jogok a szocialista alkotmányokból maradtak-e vissza vagy a jogállamiság szükségszerű részét képezik-e?

III. Demokrácia és alkotmányosság

Az alkotmányokban általában, vagyis már a szocialista korszakban is tárgyalt kérdések újrafogalmazásának tanulsága, hogy a közép-kelet-európai országok új alkotmányaikban e hagyományos kérdésekre a jogállamiság nyugati mércéi szerinti megoldásokat kívántak alkalmazni. E törekvések azonban nem valósultak meg maradéktalanul, részben homályos, bizonytalan megoldások kerültek a szövegbe, részben továbbélnek a szocialista alkotmányozás egyes megoldásai. Általában azonban széleskörű az egyetértés a demokrácia és az alkotmányosság elfogadásában. De ne feledjük, hogy ez a két normatív elmélet konfliktusba is kerülhet, és könnyen

kijátszhatók egymás ellen: így például a demokrácia értékei (népuralom, jog véleménynyilvánításhoz minden közügyben, az anyagi javak egyenlő elosztása – hogy csak néhányat említek a különböző demokrácia-felfogások közül) szembeállíthatók az alkotmányos döntéshozatali eljárások formalizmusával és legalizmusával. Természetesen kényes lehet a két értékrendszer közül éles konfliktus esetén választani, és a választást jelentős mértékben befolyásolja a politikai kultúra, hagyomány.

Sok demokrácia-elmélet nem elégszik meg a politikai demokrácia azon modelljével, mely csak formális politikai és jogi egyenlőséget biztosít az egyén számára. Az ezzel szembeállított szubsztantív demokrácia-elméletek a társadalmi, ipari vagy gazdasági demokrácia teljesebb, mélyebb és tartalmibb eszményét magasztalják. De ne feledjük az elmúlt évtizedek keserű leckéjét: mindazok a törekvések, melyek nem a politikai demokrácia keretén belül, hanem ahelyett kívánták megvalósítani demokrácia-eszményüket, végül is nem demokráciához, hanem diktatúrához vezettek. Ennek ellenére a közép-kelet-európai országok választóinak többsége láthatóan az igazságos társadalmi rendszert az anyagi javak és terhek egyenlő elosztásával azonosítja.

A politikai demokrácia minden más demokrácia elengedhetetlen előfeltétele. A politikai demokrácia eljárásainak és módszereinek elsőbbséget kell élveznie minden tartalmi demokrácia iránti igényel szemben. Ez és nem egyéb az oka annak, hogy miért kell a politikai demokrácia és az alkotmányosság formális és procedurális elveit megőrizni.

PÉTER PACZOLAY

TRADITIONAL ELEMENTS IN THE CONSTITUTIONS OF THE CENTRAL AND EAST EUROPEAN NEW DEMOCRACIES

(Summary)

The most general characterization of the changes occurred after 1989/90 in the Central and East European region is the turn of these countries from authoritarian or dictatorial form of government to the Rule of Law. What does this general and abstract statement really mean? I approach this question first by some general remarks and considerations, secondly, from a more practical point of view by examining the traditional elements in the constitutions of the Central and East European democracies. Here the main focus is how have the traditional patterns of constitutionalism (e.g. state structure, form of government, basic rights, etc.) been changed?

My analysis is broader than a constitutional scholar's general approach as far as it includes also the political scientist's point of view. After examining the traditional elements in the new or amended Central and East European constitutions, the paper concludes that political democracy is an indispensable condition of all other types of

democracy. Processes and methods of political democracy must precede our substantial requirements towards democracy. This and nothing more is the reason why we must safeguard the formal-procedural principles of political democracy and not to compromise them even for reasonable and widely supported social interests. In this sense I define democratic society as a free society where the rule by the people is combined with a great extent of self-control.